



presenteert

Milieubescherming: zorgplicht, maatwerk en handhaving

Den Haag, 22 mei 2025

Max Haan

wakende haan juridisch advies

wakendehaan@yahoo.com

Inhoud presentatie

- Focus op milieu in de omgevingswet c.a.
 - Dus niet: natuur/N2000, soortenbescherming, ruimtelijke ordening
 - Wel: inzicht in structuur en kernbegrippen Ow vzw relevant voor milieu/water
 - Bespreking instrumenten handhaving, maatwerk, actualisering, wijziging
-
- Milieu:
 0. Uitgangspunten stelsel Omgevingswet
 1. Waar staan de regels en normen? Structuur Bal, vergunningplicht
 2. Zorgplicht
 3. Maatwerk
 4. Handhaving
 5. Bevoegd gezag

Afko's

Ow Omgevingswet

Bal Besluit activiteiten leefomgeving

mba milieubelastende activiteit

NvT Nota van Toelichting = toelichting van de minister van IenW op het Bal,
te vinden in Stb 2018, 293

Samenvattend: de verbanden

Specifieke zorgplicht:

- belangrijke aanvulling op regels en voorschriften
- echter: specifieke zorgplicht bestaat uit open normen

Handhaving zorgplicht alleen bij onmiskenbare strijd met zorgplicht
Handhavingsverzoek moet concreet

Nodig:

Invulling (concretisering) zorgplicht d.m.v. **maatwerkvoorschrift**

Dus: **combineer handhavingsverzoek en maatwerkverzoek**

0. Uitgangspunten stelsel Omgevingswet: inhoud

Regels voor het **beschermen** én **benutten** van de **fysieke leefomgeving**

Artikel 1.3. (maatschappelijke doelen van de wet)



Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

0. Uitgangspunten stelsel Omgevingswet: inhoud

Fysieke leefomgeving in ieder geval (1.2 lid 2 Ow):

bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur, cultureel erfgoed, werelderfgoed

Gevolgen voor de fysieke leefomgeving: die kunnen voortvloeien uit (1.2 lid 3 Ow):

- a. het wijzigen van onderdelen van de fysieke leefomgeving of het gebruik daarvan,
 - b. het gebruik van natuurlijke hulpbronnen,
 - c. activiteiten waardoor emissies, hinder of risico's worden veroorzaakt,
 - d. het nalaten van activiteiten
-
- Plus: **gevolgen voor de mens**, voor zover deze wordt of kan worden beïnvloed door of via onderdelen van de fysieke leefomgeving (1.2 lid 4 Ow) => i.v.m. mba **gezondheid**, zie oogmerk 4.22 Ow (dia 7)

0. Uitgangspunten stelsel Omgevingswet: inhoud

Oogmerken van de wet

4.22 Ow: regels milieubelastende activiteit moeten zien op

- a. het waarborgen van de **veiligheid**,
- b. het beschermen van de **gezondheid**,
- c. het beschermen van het **milieu**, waaronder het beschermen en verbeteren van de kwaliteit van lucht, bodem en de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen, het zuinig gebruik van energie en grondstoffen en een doelmatig beheer van afvalstoffen.

4.23 Ow: regels lozingsactiviteit moeten zien op

- b. het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen,

0. Uitgangspunten stelsel Omgevingswet: inhoud

Niet-limitatieve opsomming oogmerken uit 4.22 Ow is afgebakend in 2.2 lid 1 Bal:

De regels in de hoofdstukken 2 tot en met 5 over milieubelastende activiteiten zijn gesteld met het oog op:

- a. het waarborgen van de veiligheid;
- b. het beschermen van de gezondheid; en
- c. het beschermen van het milieu, voor zover het gaat om:
 - 1°. **het beschermen tegen milieuverontreiniging;**
 - 2°. **het beschermen en verbeteren van de kwaliteit van lucht, bodem en de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen;**
 - 3°. het doelmatig gebruik van energie en grondstoffen;
 - 4°. een doelmatig beheer van afvalstoffen;
 - 5°. **het voorkomen of beperken van geluidhinder, trillinghinder, lichthinder en geurhinder;**
 - 6°. het beperken van de kans op en het voorkomen van ongewone voorvallen en de nadelige gevolgen daarvan, bedoeld in artikel 19.1, eerste lid, van de wet;
 - 7°. het beschermen van de doelmatige werking van voorzieningen voor het beheer van afvalwater;
 - 8°. het voorkomen en beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste; of
 - 9°. het vervullen van **maatschappelijke functies door watersystemen.**

0. Uitgangspunten stelsel Omgevingswet: structuur

Eén wet: Omgevingswet

Vier AMvB's

Omgevingsbesluit => algemene en procedurele

Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) => algemene Rijksregels activiteiten

Besluit bouwwerken leefomgeving => algemene Rijksregels bouwen

Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) => uitoefening overheidsaken, o.a. beoordelingsregels activiteiten

1. Kernbegrip Bal: activiteit

Juridisch aangrijpingspunt. Geen algemene definitie. Voorbeelden:

- ***milieubelastende activiteit***: activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam (...);
- ***lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam***: (...) het brengen van stoffen, warmte of water direct op een oppervlaktewaterlichaam (...)
- - natura 2000-activiteit
- - flora- en fauna-activiteit

Zie art. 5.1 Ow en bijlage bij art. 1.1 Ow (definitiebijlage)

Let op: bij één initiatief is samenloop activiteiten mogelijk!

1. Regulering activiteiten o.g.v. het Bal

Alle Bal-activiteiten: algemene regels Bal, voor zover van toepassing

- H3, H4 en H5 Bal

Plus voor aangewezen activiteiten: vergunning (dus én – én)

1. Structuur van het Bal (1)

- H3: richtingaanwijzer
- H4: algemene regels en normen per bedrijfs- of bedrijfstakoverstijgende activiteit
- H5: modules (veel voorkomende activiteiten)

1. Structuur van het Bal (2)

H3: richtingaanwijzer

Wijst per bedrijfstak of bedrijfstakoverstijgende activiteit aan

- welke regels uit H4 en H5 van toepassing zijn
- of een activiteit vergunningplichtig is
al dan niet o.b.v. bijv. drempelwaarde, omvang

1. Structuur van het Bal (3)

H4: algemene regels en normen per bedrijfs- of bedrijfstakoverstijgende activiteit, vnl.

- preventieve maatregelen
- beste beschikbare technieken

Zowel doel- als middelvoorschriften

H5: modules => algemene regels en normen voor veelvoorkomende milieuaspecten, o.a.

- Lucht
- Bodem
- ZZS

1. Structuur van het Bal (4)

Voorbeeld: grafische sector

3.140 Bal: aanwijzing als mba

3.141 Bal: aanwijzing vergunningplichtige gevallen

3.142 Bal: aanwijzing regels H4 en H5

Voorbeeld: agrarische sector

3.200 Bal: aanwijzing als mba

3.201 en 3.202: aanwijzing vergunningplichtige gevallen

3.203 Bal: aanwijzing regels H4 en H5

3.204 Bal: 4 weken van tevoren gegevens verstrekken

Let op: samenloop activiteiten mogelijk

Nieuwe fabriek kan zijn: bouwactiviteit, flora- en fauna-activiteit, N2000-activiteit, mba, lozingsactiviteit, ...

1. Decentrale regelgeving?

Uitgangspunt Ow: decentraal tenzij

Uitwerking:

- Milieuregels => primair Rijk
- Ruimtelijke regels => primair decentraal

Decentrale milieuonderwerpen o.a.:

- Geluid
- Geur
- Trillingen
- Externe veiligheid
- Luchtkwaliteit (NB: niet de emissienormen!)

TIP: in de gaten houden bij opstellen omgevingsplan!

1. Vergunningplicht

- Rijksregels:

mba en lozingsactiviteit zijn vergunningvrij,

tenzij in H3 Bal **aangewezen** als vergunningplichtig

NB: vergunningplicht vaak vanaf een bepaalde omvang of drempelwaarde

LET OP: algemene regels Bal van toepassing náást vergunning!

- Altijd vergunningplichtig: IPPC-installaties (Richtlijn Industriële Emissies, 2010/75/EU)

1. Vergunningplicht

Decentrale vergunning mogelijk in (4.4 lid 2 Ow jo 2.15 Bal):

- a. Omgevingsplan gemeente vzv relevant voor water en RO
- b. Waterschapsverordening vzv relevant voor watertaken
- c. Omgevingsverordening provincie vzv relevant voor geluid, grondwaterkwaliteit, watersystemen, zwemwater, gesloten stortplaatsen

Beoordelingsregels: afd. 8.5 Bkl, w.o.

- voorkomen significante verontreiniging
- toepassen beste beschikbare technieken

2. Algemene zorgplicht

Algemene zorgplichten: 1.6, 1.7, 1.7a (1.8) Ow

- Zeer algemeen
- Treden terug als voldaan wordt aan algemene regels of vergunning

Specifieke zorgplichten Bal o.a.

- 2.11 mba, lozingsactiviteit
- 11.6 N2000-activiteit
- 11.27 flora- en fauna-activiteit

2. Specifieke zorgplicht

“Specifieke zorgplichten geven voor een activiteit **het doel aan dat bij de bescherming van de fysieke leefomgeving moet worden bereikt**

- zonder daarbij aan te geven met welke middelen dat doel bereikt moet worden, en
- zonder dat doel in kwantificeerbare termen te omschrijven.”

NvT, Stb 2018, 293, p. 511

Aanvulling op

- algemene regels
- eventuele vergunning

2. Specifieke zorgplicht

Specifieke zorgplicht mba 2.11 Bal

Algemene beschrijving van verantwoordelijkheden bij uitvoering activiteit

Ziet op de situatie waarin een initiatiefnemer weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat diens activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de oogmerken uit 2.2 Bal

Kenmerken:

- Gebaseerd op preventiebeginsel
- Lid 1: open formulering verplichtingen (identiek aan 1.7 Ow)
- Leden 2 en 3: niet-limitatieve invulling zorgplicht met open begrippen

2. Specifieke zorgplicht (*)

Bestaat **naast** algemene regels en vergunningvoorschriften

- Nadelige gevolgen voor het milieu moeten redelijkerwijze te voorzien zijn
- Naleven voorschriften doorgaans voldoende om nadelige effecten te voorkomen

Vloeit voort uit dereguleringswens

Gebaseerd op vertrouwen in de ondernemer

“De zorgplicht bergt in zich al die voorschriften die bij het ontplooiën van een activiteit vanzelfsprekend zijn, dat althans zouden moeten zijn”

Handboek Omgevingsrecht, p. 299

Overtreding zorgplicht: **handhaving** (bestuursrecht, strafrecht)

2. Specifieke zorgplicht en maatwerk (*)

Dus: zorgplicht

- belangrijke aanvulling op algemene regels en vergunning
- inhoud en reikwijdte niet vastomlijnd
- maar wel alleen voor redelijkerwijze voorzienbare gevolgen
- terwijl naleving regels in het algemeen voldoende moet zijn
- handhaafbaar, dus niet vrijblijvend (resultaat i.p.v. inspanning)

2. Specifieke zorgplicht en maatwerk (*)

NvT over de handhaafbaarheid:

- Alleen bij evidente situaties = onmiskenbare strijd met de zorgplicht
- Bij minder evidente situaties: verduidelijken
 - mondeling/schriftelijk
 - middels maatwerkvoorschrift

Wordt hieraan geen gevolg gegeven => onmiskenbare strijd

NvT, Stb 2018, 293, p. 526

Vraag: hoe verhoudt “evident” zich tot “redelijkerwijze voorzienbaar”?

Hoe dan ook: specifieke zorgplicht kent open normen, is handhaafbaar maar alleen in onmiskenbare gevallen, en om ‘onmiskenbaarheid’ vast te stellen zullen de open normen moeten worden ingevuld middels **maatwerk**

3. Maatwerk

Maatwerk: “essentieel voor het bereiken van een evenwicht tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving”

NvT Stb 2018, 293, p. 510

“Invullen en aanvullen van de algemene rijksregels ongeacht de inhoud van de regels”

NvT Stb 2018, 293, p. 536

3. Maatwerk

Twee modaliteiten:

Maatwerk**regels** => nadere algemene regels

Maatwerk**voorschriften** => nadere regels voor concrete/individuele uitvoerder activiteit

NB: invulling zorgplicht niet de enige reden voor maatwerk! Zie bijv.:

“Het Besluit activiteiten leefomgeving biedt ruime mogelijkheden voor maatwerk. Hierdoor is het mogelijk om in specifieke gevallen **onnodige belemmeringen voor het uitvoeren van activiteiten weg te nemen. Dit biedt een initiatiefnemer bijvoorbeeld kansen voor innovatieve activiteiten.** Maatwerk kan in specifieke gevallen ook nodig zijn voor bescherming van de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld als aanvullende maatregelen nodig zijn om significante verontreiniging tegen te gaan.”

NvT Stb 2018, 293, p. 489

3. Maatwerk

Maatwerk**regels** => nadere algemene regels

- In omgevingsverordening, waterschapsverordening of omgevingsplan
- Alleen voor activiteiten met een decentraal bevoegd gezag (provincie, waterschap, gemeente)
- Gelden voor iedereen die
 - binnen het betreffende gebied
 - de betreffende activiteit uitvoert

3. Maatwerk

Maatwerk**voorschriften** => nadere regels voor concrete/individuele uitvoerder activiteit

NB: niet naast, maar wel in vergunningen (2.13 lid 4 Bal) i.v.m. overzichtelijkheid

- Zowel verruimend als beperkend
- Motiveren waarom nodig voor optimale benutting of bescherming van de fysieke leefomgeving
- Begrensd door ondergrens milieubescherming o.g.v. internationale verplichtingen (zoals Rie, KRW)
- Dienend aan oogmerk van de regels (zie dia's 8 en 9/herhaling)

0. Uitgangspunten stelsel Omgevingswet: inhoud

Oogmerken van de wet



4.22 Ow: regels milieubelastende activiteit moeten zien op

- a. het waarborgen van de veiligheid,
- b. het beschermen van de gezondheid,
- c. het beschermen van het milieu, waaronder het beschermen en verbeteren van de kwaliteit van lucht, bodem en de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen, het zuinig gebruik van energie en grondstoffen en een doelmatig beheer van afvalstoffen.

4.23 Ow: regels lozingsactiviteit moeten zien op

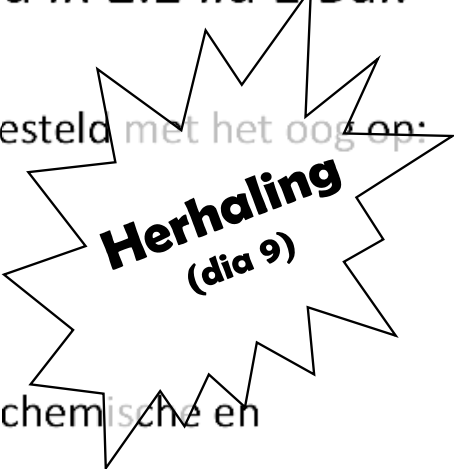
- b. het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen

0. Uitgangspunten stelsel Omgevingswet: inhoud

Niet-limitatieve opsomming oogmerken uit 4.22 Ow is afgebakend in 2.2 lid 1 Bal:

De regels in de hoofdstukken 2 tot en met 5 over milieubelastende activiteiten zijn gesteld met het oog op:

- a. het waarborgen van de veiligheid;
- b. het beschermen van de gezondheid; en
- c. het beschermen van het milieu, voor zover het gaat om:
 - 1°. het beschermen tegen milieuverontreiniging;
 - 2°. het beschermen en verbeteren van de kwaliteit van lucht, bodem en de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen;
 - 3°. het doelmatig gebruik van energie en grondstoffen;
 - 4°. een doelmatig beheer van afvalstoffen;
 - 5°. het voorkomen of beperken van geluidhinder, trillinghinder, lichthinder en geurhinder;
 - 6°. het beperken van de kans op en het voorkomen van ongewone voorvallen en de nadelige gevolgen daarvan, bedoeld in artikel 19.1, eerste lid, van de wet;
 - 7°. het beschermen van de doelmatige werking van voorzieningen voor het beheer van afvalwater;
 - 8°. het voorkomen en beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste; of
 - 9°. het vervullen van maatschappelijke functies door watersystemen.



Herhaling
(dia 9)

3. Maatwerk

Vaststellen maatwerk

- op verzoek van initiatiefnemer
- op verzoek van derden (omwonenden)
- ambtshalve

NvT, Stb 2018, 293, pp. 533-534

Procedurele waarborgen:

- Maatwerk**regels**: conform regels vaststellen verordening of plan
- Maatwerk**voorschriften**: reguliere procedure (afd. 4.1.2 Awb)
- [Invulling zorgplicht in vergunde situatie: procedure vergunning]

NvT, Stb 2018, 293, p. 534

Ruim toepasbaar, maar wetgever maant bevoegde gezagen tot terughoudendheid. Afname maatwerk voorzien

NvT, Stb 2018, 293, pp. 536-537

Samenvattend: de verbanden

Specifieke zorgplicht:

- belangrijke aanvulling op regels en voorschriften
- echter: specifieke zorgplicht bestaat uit open normen

Handhaving zorgplicht alleen bij onmiskenbare strijd met zorgplicht

Handhavingsverzoek moet concreet

Nodig:

Invulling (concretisering) zorgplicht d.m.v. **maatwerkvoorschriften**

Dus: **combineer handhavingsverzoek en maatwerkverzoek**

4. Handhaving

Handhaving: de activiteiten van de overheid om te zorgen voor naleving van wetten en regels

- Toezicht
- Handhaving middels last onder dwangsom/bestuursdwang
- Intrekking begunstigend besluit (18.10 lid 1 Ow)
- **Beginsplicht tot handhaving:** bij overtreding moet in beginsel worden gehandhaafd,
- tenzij bijzondere omstandigheden:
 - concreet zicht op legalisatie
 - handhaving niet evenredig in verhouding tot het daarmee gediende belang**=> gedogen**

4. Handhaving: waarvan?

HHV m.b.t. mba of lozingsactiviteit: overtreding van

- algemene regels Bal
- algemene decentrale regels (omgevingsplan, waterschapsverordening)
- vergunning (indien mba/lozingsactiviteit vergunningplichtig)
- maatwerkvoorschriften (indien gesteld aan niet-vergunningplichtige mba)
- zorgplicht

4. Handhavingsverzoek

- Kan door derde-belanghebbende, bijv.
 - omwonende
 - rechtspersoon mits binnen statutaire doelstelling
- **Eisen aan HHV:**
 - ✓ eisen aanvraag (4:2 lid 1 Awb: naam, adres, dagtekening, gevraagd besluit)
 - ✓ (dus:) expliciet **gericht op handhaving** (en dus niet op controle/toezicht)
 - ✓ **voldoende concreet** voor onderzoek door bevoegd gezag:
 - Concrete indicaties overtredingen – volledig bewijs niet noodzakelijk
 - Concrete overtreder (tenzij de verzoeker dat redelijkerwijze niet kan weten)

4. Handhaving o.b.v. specifieke zorgplicht (*)

Specifieke zorgplicht ziet op de situatie waarin een initiatiefnemer weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat diens activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de mba-oogmerken uit 2.2 Bal

Afdwingbaar/handhaafbaar, maar:

- open normen, redelijkerwijze voorzienbaar
- handhaving alleen bij onmiskenbare strijd

In handhavingsverzoek vereist:

- concrete overtreding

Tegenstrijdigheden, onduidelijkheden...

4. Handhaving o.b.v. specifieke zorgplicht

Mogelijke oplossing: **combinatie handhavingsverzoek + maatwerkverzoek**

- Beschrijven waarom een concrete handeling in strijd is met een van vereisten uit 2.11 lid 2 (mba) of lid 3 (lozingsactiviteit) Bal
NB: deze opsommingen zijn niet limitatief!
- Beschrijven waarom de concrete handeling nadelige gevolgen kan hebben voor de oogmerken (2.2 Bal, zie dia 9)
- Conclusie: concrete handeling is onmiskenbaar in strijd met zorgplicht

Voor zover bevoegd gezag meent van niet:

- Verzoek om middels maatwerkvoorschrift (dan wel in vergunning) te bepalen hoe de zorgplicht in dit concrete geval moet worden ingevuld

Samenvattend: de verbanden

Specifieke zorgplicht:

- belangrijke aanvulling op regels en voorschriften
- echter: specifieke zorgplicht bestaat uit open normen

Handhaving zorgplicht alleen bij onmiskenbare strijd met zorgplicht
Handhavingsverzoek moet concreet

Nodig:

Invulling (concretisering) zorgplicht d.m.v. **maatwerkvoorschrift**

Dus: **combineer handhavingsverzoek en maatwerkverzoek**

4. Handhaving o.b.v. specifieke zorgplicht

Jurisprudentie

Speciale zorgplicht art. 2.11 Bal (mba)

Rb Rotterdam (vovo), 14 februari 2025, [ECLI:NL:RBROT:2025:1816](#)

Speciale zorgplicht art. 11.27 Bal (flora- en fauna-activiteit)

Rb Midden-NL (vovo), 13 augustus 2024 [ECLI:NL:RBMNE:2024:4910](#)

Rb Gelderland 18 februari 2025 (vovo) [ECLI:NL:RBGEL:2025:1311](#)

4. Handhaving o.b.v. specifieke zorgplicht

Jurisprudentie

Speciale zorgplicht art. 2.11 Bal (mba)

Rb Rotterdam (vovo), 14 februari 2025, [ECLI:NL:RBROT:2025:1816](#)

Speciale zorgplicht art. 11.27 Bal (flora- en fauna-activiteit)

Rb Midden-NL (vovo), 13 augustus 2024 [ECLI:NL:RBMNE:2024:4910](#)

Rb Gelderland 18 februari 2025 (vovo) [ECLI:NL:RBGEL:2025:1311](#)

5. Waar indienen? Het bevoegd gezag

Hoofdregel mba: B&W gemeente

Belangrijkste uitzondering: IPPC-installatie => GS provincie

Lozingsactiviteiten op rijkswateren: minister van IenW/Rijkswaterstaat

Lozingsactiviteiten op regionale wateren: waterschap

Voor wie er nog geen genoeg van heeft

iplo milieubelastende activiteiten

iplo lozingsactiviteit

Zorgplichten in het omgevingsrecht (preadvies Ver. voor Bestuursrecht)

Waaraan moet een handhavingsverzoek voldoen

Overgangsrecht handhavingsverzoeken: zie par. 7

